

Е. В. Толкаченко

*к. ю. н., доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Одесского национального университета имени И.И. Мечникова*

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ВОД ДЛЯ КУПАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНЫМИ ЗОНАМИ

Анализируя ключевые положения морского законодательства ЕС в области охраны водных ресурсов, прибрежных зон и их устойчивого управления, следует отдельно упомянуть о влиянии изменения климата на водные экосистемы.

Этот процесс оказывает существенное воздействие на состояние морской среды и вызывает изменения в биологических, хи-

мических и физических процессах, что уменьшает ее способность противостоять другим техногенным воздействиям, то есть влияет на «устойчивость экосистемы». В итоге, экосистемы становятся чувствительными к разрушающим факторам. Возникает риск роста уровня моря, морской температуры, изменения осадков и окисления океана.

За последние 25 лет температура поверхности моря увеличивается примерно в 10 раз быстрее, чем в других аналогичных периодах в течение прошлого века, или за его временными пределами. Эти климатические изменения приводят к миграции многих организмов в северном направлении – например, некоторые виды планктона переместились на 1100 км. На брифинге Европейского Агентства по защите окружающей среды (ЕЕА – European Environment Agency) отметили, что это не обособленная целостная проблема, а совокупный эффект различных техногенных давлений, который является наиболее важным. Многие из этих давлений взаимосвязаны. Например, более высокие температуры также увеличивают шанс истощения кислорода, что сказывается на морской жизни, в то время как повышение уровня CO₂ в атмосфере – на подкисление океанов, что делает трудным для некоторых животных образование раковин. Вместе все эти изменения могут нарушить целые экосистемы [1].

Следует отметить, что вместе с приведенными выше проблемами возникают и некоторые другие проблемы техногенного характера, которые непосредственно связаны с чистотой воды и здоровьем человека. Недаром в морской политике ЕС этому вопросу отведено отдельное место. В комплексе с Морской директивой, которая делает акцент на необходимости обеспечения «хорошего экологического статуса» морских ресурсов к 2020 г. и Рамочной водной директивой, согласно которой воды для купания являются охраняемой зоной в праве ЕС, существует так называемая Пляжная директива, которая дополняет вышеназванные.

Правовое регулирование качества воды, пригодной для купания и плавания (Пляжная директива) [2], является одной из успешных в водной политике ЕС, что обусловлено приоритетом защиты

человеческого здоровья и окружающей среды. Следует отметить, что ЕС установило правила относительно охраны здоровья населения и чистой воды для купания еще в 1970-х г.г. Пересмотренная Пляжная директива обновила и упростила эти правила. Согласно ее положениям, страны-члены ЕС должны проводить мониторинг и оценку состояния воды для купания, по крайней мере, по двум параметрам (фекальных) бактерий. Кроме этого, они должны осуществлять пляжный менеджмент путем ведения специальных анкет прибрежных вод, отведенных для купания и плавания (bathing water profiles). Данные анкеты содержат, например, информацию про вид загрязнителя и источники, которые влияют на качество воды для купания, а также составляют риск для здоровья купальщиков (например, сбросы сточных вод). Данные анкеты о состоянии таких вод подлежат обязательному обнародованию.

В результате применения данных мер, согласно последнему отчету ЕЕА, вода для купания и плавания в Европе характеризуется высоким качеством. 95 % ее территории соответствует минимальным стандартам качества воды, установленным в законодательстве ЕС [3].

Однако следует отметить, что успех в выполнении требований Пляжной директивы зависит также от выполнения других природоохранных мероприятий, принятых в рамках следующих законодательных актов: Директивы по очистке городских сточных вод, Директивы по нитратам сельскохозяйственного происхождения, Директивы о создании основы для планирования морских пространств и др.

Рекомендации по интегрированному управлению прибрежными зонами в комплексе с Директивой Европейского парламента и Комиссии 2014/89/EU от 23 июля 2014 г., утверждающей стандарты морского пространственного планирования [4], определяют принципы рационального прибрежного и морского планирования и управления. Цель такого правового регулирования состоит в том, чтобы содействовать рациональному и устойчивому использованию морей и прибрежных ресурсов, обеспечению баланса социально-экономи-

ческих и экологических интересов, а также улучшению качества принимаемых решений. Анализируя содержание Рекомендации по интегрированному управлению прибрежными зонами, следует вспомнить слова Хуана Л. Суарез дэ Виверо, Хуана Родригез Матеос и Давида Флоридодел Коррал, что: «Морская политика и территориальная структура ЕС очень тесно связаны между собой, и это можно увидеть в том, что морские политики начинают смещаться в сферу государственных внутренних дел, что требует переосмысления того, как власть распределена между территориальными органами, которые имеют юридические полномочия быть вовлеченными в формирование этих политик и некоторых инструментов таких, как морское пространственное планирование» [5, с. 624].

Морское пространственное планирование является важным инструментом для реализации экосистемного подхода на практике и основывается на четком наборе принципов с целью устойчивого развития. Согласно верному замечанию Поля М. Гиллиланда и Дэна Лаффоли, разработка морского пространственного планирования может быть успешно осуществлена с выборочным применением обширного опыта в области наземного планирования землепользования: «Привлечение наземных проектировщиков и методов поддержки принятия решений, которые они используют, предлагает особые преимущества ... Морское пространственное планирование должно применяться по всей юрисдикции отдельных стран, но с различной степенью детализации. Подобно тому, как экосистемы работают в разных масштабах, так же должно осуществляться морское пространственное планирование. В то время как нет однозначного подхода к решению данного вопроса, «вложенный подход» (nested approach), в котором каждый уровень обеспечивает контекст для нижестоящего уровня, рассматривается как такой, который призван обеспечить наиболее эффективный подход» [6, с. 795].

Логичным и правильным, по мнению Поля М. Гиллиланда и Дэна Лаффоли, было бы учитывать содержательные границы экосистем, социально-политические и административные факторы при морском пространственном планировании. Там, где границы пла-

нирования и экосистемы не совпадают, важно понять последствия и приложить усилия и меры, направленные на достижение подхода согласования (coherent approach). Частичное совпадение с наземными системами планирования, вероятно, облегчит более комплексный подход относительно побережья [6, с. 795].

Морское пространственное планирование требует обширных пространственных данных. С целью обеспечения наиболее эффективного достижения задач данного планирования должны быть учтены все имеющиеся источники информации, в том числе уже существующие данные, а также знания заинтересованных сторон, что также позволит сэкономить на тратах на сбор новых данных: «Участие заинтересованных сторон имеет решающее значение для различных этапов подготовки плана, но также есть путь, в направлении которого это делается. Чем раньше вовлечены в процесс заинтересованные стороны и чем раньше начинается диалог для разрешения конфликта, тем лучше» [6, с. 795].

Из вышесказанного следует, что существенное влияние на состояние морских экосистем и прибрежных вод оказывает изменение климата, как следствие различных техногенных явлений и процессов. Для решения вопросов сохранения и устойчивого использования морских экосистем, прибрежных вод и зон, более эффективного управления ими и т.д., Европейским Союзом был принят ряд законодательных актов, в которых применяются различные подходы: установление показателей качества воды в зависимости от их предназначения; установление принципа интегрированного управления прибрежными зонами и др. Частью комплексной морской политики ЕС, обеспечивающей устойчивое управление морскими и прибрежными ресурсами, является морское пространственное планирование, которое на сегодняшний день рассматривается как новая технология пространственного управления. Сближение национального законодательства с вышеуказанными Директивами может послужить базой для создания системы управления и контроля качества воды для купания, что поможет улучшить состояние здоровья населения, прибрежных зон и морской среды, а также сделать приморские регионы страны более привлекательными для туризма.

Литература:

1. Europe's seas: A valuable asset that must be used sustainably [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/marine-messages-briefing>. – Title from the screen.
2. Директива 2006/7/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 февраля 2006 г. относительно менеджмента качества воды, пригодной для купания, а также аннулирования Директивы 76/160/ЕЕС (Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/ЕЕС) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0007&from=EN>. – Название с экрана.
3. Bathing water quality [Electronic resource]. – Access mode: http://ec.europa.eu/environment/water/water-bathing/index_en.html. – Title from the screen.
4. Директива Европейского парламента и Совета 2014/89/EU от 23 июля 2014 про стандарты (общие условия) морского пространственного планирования (Directive of the European Parliament and of the Council 2014/89/EU of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0089&from=EN>. – Название с экрана.
5. Juan L. Suarez de Vivero, Juan C.Rodríguez Mateos, David Floridodel Corral. Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: State, regions, and geographical planning scope // Marine Policy. – Volume 33. – 2009. – P. 624-634.
6. Paul M. Gilliland, Dan Laffoley. Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning // Marine Policy. – Volume 32. – 2008. – P. 787-796.